

## Het Programma Beheer

# Wat betekent het voor de bossector?

**De invoering van het Programma Beheer betekent een forse aanpassing van het beleid. De belangrijkste bijdrageregelingen voor bos gaan op de helling. Het Programma Beheer zal de komende tijd dus wel voldoende stof voor discussie geven.**

Wij stellen alvast enkele vragen over de gevolgen voor de bossector. Vragen die we voorlegden aan enkele organisaties uit de bosbouwwereld. Hun bijdragen vindt u elders in dit nummer.

### Uitgangspunten

De uitgangspunten van het Programma Beheer, outputsturing en "gelijke monniken, gelijke kappen", klinken dermate redelijk dat die nauwelijks op grote bezwaren bij de beheerders kunnen stuiten. Voor de budgetneutraliteit ten opzichte van de voorgaande regelingen ligt dat anders. Zeker als men de output en beloning van vergelijkbare onderdelen binnen het Programma Beheer naast elkaar legt. Heeft bos geen grotere output dan sommige andere natuurvormen, en staat daar geen te magere beloning tegenover, zullen vooral particuliere en gemeentelijke eigenaren zich afvragen.

### Doelpakketten

De huidige functiebeloningsregeling kent nu drie "doelpakketten": vaste bijdrage, bodembijdrage en een toeslag waardevolle bosgemeenschappen. In plaats daarvan krijgen particuliere en gemeentelijke beheerders straks te maken met 17

doelpakketten voor het bosbeheer en nog eens 4 pluspakketten voor recreatie.

De huidige functiebeloning stelt slechts voorwaarden aan openstelling en de grootte van de verjongingsvlakten. De gedetailleerdere pakketten uit het Programma Beheer beogen een gerichtere sturing van de beleidsdoelen. (Zie voor een voorbeeld doelpakket kader 1.) Of die sturing inderdaad zoveel groter is, is de vraag. De gekozen doelpakketten zijn specifiek voor groeiplaatsen. Binnen een groeiplaats is weinig keuze mogelijk. Wel zijn er over het algemeen twee subdoeltypen gedefinieerd naar het aandeel exoten: <30% en 30-50% is een einddoel met meer dan 50% exoten trouwens niet meer mogelijk?

De grootste verandering zit in het vastleggen van tussendoelen bij bepaalde doelpakketten, en wel in de vorm van terreincondities en procesindicatoren. (Zie voor een voorbeeld van een ontwikkelingsreeks kader 2.) Een beheerder zal veel gedetailleerder de doelen moeten vastleggen en monitoren dan hij nu bij de functiebeloning gewend is.

Voor Staatsbosbeheer zal er minder veranderen. De organisatie werkt al enige jaren met een vergelijkbare systematiek. Hooguit zullen de rapportage en handhaving meer zorg vereisen. Voor organisaties als Natuurmonumenten en de Landschappen vergt het nieuwe stelsel een grotere verandering, in het bijzonder van het plannings- en verantwoordingsstelsel.

Een interessant gegeven uit de evaluatie functiebeloning is dat zo'n veertig procent van de parti-

culieren en gemeenten voor een systeem is waarbij toeslagen afhankelijk zijn van de vervulde functies (duidelijker relatie doelmiddel). Een even grote groep staat hier echter negatief tegenover omdat hij er slechts een complexere regeling met meer overheadkosten van verwacht (Hekhuis, Van Wijk en Van Vliet, 1997).

### Doeltoewijzing

De provincies hebben de verantwoordelijkheid om, met name in gebiedsvisies, aan te geven waar de natuurdoelen gerealiseerd moeten worden. Voor veel gebieden zijn er echter nog geen visies opgesteld. De uitwerkingen verschillen per provincie (bijvoorbeeld wat betreft detailniveau). De indeling sluit niet altijd aan op de systematiek van het Programma Beheer.

Het Programma Beheer onderkent dit probleem: "De reeds bestaande natuur kan waarschijnlijk het beste door het Rijk in één keer op kaart worden gesteld (met een natuurdoeltypen onderverdeling!). Deze nauwkeurige kaart biedt dan een basis voor de subsidiëring van de reeds bestaande natuur. Daarmee wordt voorkomen dat, wanneer het nieuwe stelsel van start zou gaan, de subsidiëring van de bestaande natuur "in een gat zou vallen" door het simpele feit dat de provincies wellicht niet in staat zijn geweest in alle van belang zijnde gebieden expliciet doelen toe te wijzen".

Duidelijk is in elk geval dat gebiedsvisies door het Programma Beheer een zwaardere status krijgen. De betrokkenheid van de verschillende beheerders zal

## Kader 1

### Voorbeeld van een doelpakket: vochtig Essen-lepenbos

Voorbeelden:	
Natuurdoeltypen:	Ri-4B.4 Ri-4B.5 Zk-4B.4 Zk-4B.5
Onderverdeling:	A: aandeel exoten <30% B: aandeel exoten tussen 30 en 50%
Streefbeeld SBB:	13.11; 13.12 (volledig stadium)
Functie:	NATUUR, HOUTPRODUCTIE, LANDSCHAP, RECREATIE
Voor gegevens zie:	"Kwaliteiten van het multifunctionele bos bij Staatsbosbeheer" Hier vermeld zijn de gegevens van het volledig stadium (gemiddeld)
menging van bomen:	Es(Esdoorn) 30 - 50%; Beuk 0 - 20%; Populier 10- 50%; Overige loofboomsoorten 20%. De bedekking van exoten op de groeiplaatsen is maximaal 50% van het oppervlak (ofwel 30% van het grondvlak). Inheemse boomsoorten op deze groeiplaatsen: Zomereik; Beuk; Zoete kers; Gewone es; Gladde iep; Zwarte Els (Zwarte populier, Winterlinde)
dieren:	
vogelgroepen:	Grasmus-groep, Winterkoning-groep, Geelgors-groep, Putter-groep, Vink-groep, Kruisbek-groep, Appelvink-groep, Grote bonte specht-groep, Kleine bonte specht-groep, Boomkluwer-groep;
plantengroepen:	Rode kornoelje-groep, Wegedoorn-groep, Hazelaar-groep, Sleedoorn-groep en bij storing: Gewone vier-groep, Bosaardbei-groep, Boszegge-groep, Wijfjesvaren-groep, Bosanemoon-groep, Hop-groep, IJle zegge-groep, Witte klaverzuring-groep, Grote muur-groep, Robertskruid-groep, Moerasspirea-groep
storing:	Zevenblad-groep, Grote brandnetel-groep, Ruw beemdgras-groep
houtproductiedoelen:	
gemiddelde bijgroei:	10 - 17 m <sup>3</sup> spilhout/ha/jaar
staande voorraad:	>170m <sup>3</sup>
kwaliteitshout:	aandeel dik hout (dth >40 cm): 60% van staande hout voorraad
houtoogst:	4 - 16 m <sup>3</sup>
Ontwikkelingstermijn:	meer dan 30 jaar
PNV:	Essen-lepenbos; Abelen-lepenbos; Eiken-Haagbeukenbos; Vogelkers-Essenbos; Elzenrijk Essen-lepenbos;
Albos code	EF; FG (alleen klei en zavel)
Standplaats:	Variërend van: voedselrijk; vochtig (tot nat); basisch
Minimum grootte:	groter dan: 25 ha
Waterhuishouding:	Grondwatertrap II*; III*, IV, V,* bij onderbemaling ook VI - VII*
Gevoeligheid (zie bijlage 6a):	gevoelig, matig vervangbaar
Maatregelen:	Aanwijzen toekomstbomen, uitvoeren dunningen, vermijden van bodemverwonding; e.e.a. afhankelijk van de uitgangssituatie. met als doel: het bereiken van gewenste menging en verbeteren bosstructuur (open plekken struiklaag)
Continuïteit:	constant beheer,
Deskundigheid:	Natuurwetenschappelijke kennis. Kennis van hydrologie. Natuurtechnische kennis (t.b.v. omvorming). Beheertechnische kennis. Kennis van terreingebonden voorlichting, publieksbegeleiding
Doelformulering:	Ten minste 90% van het oppervlak moet voldoen aan de beschreven kwaliteiten. De soortgroepen zijn op te vatten als procesindicatoren. 10% van de bij het natuurdoeltype vermelde doelsoorten moet aanwezig zijn
Recreatie:	Open plus niveau, openstelling op minimaal: 50 ha. Bij terreinen tussen 25 en 50 ha: 20% openstelling, laag niveau

daarom toe (moeten) nemen. Het is de vraag of de huidige opzet van gebiedsvisies zich hiervoor leent en of de provincies de voorschrijvende rol eigenlijk wel op zich willen nemen.

Wat gebeurt er als een eigenaar afwijkende doelen heeft. Bijvoorbeeld als een eigenaar zijn bos multifunctioneel wil beheren, maar het als natuurbos op de kaart staat. Kan hij dan nog een

doelpakket voor multifunctioneel bos aanvragen? Het omgekeerde, de eigenaar wenst natuurbos, maar het staat als multifunctioneel op de kaart, is trouwens ook goed voorstelbaar.

Kader 2

Voorbeeld van een ontwikkelingsreeks:

van DOUGLAS-opstand naar WINTEREIKEN-BEUKENBOS

Ontwikkelingsreeks	Tussendoel/doelpakket	Ontwikkelperiode (jaren)
Douglas-opstand	13.4 Douglas-Larix opstand <ul style="list-style-type: none"> <li>• omvorming via selectieve kap</li> <li>• inheemse houtsoorten stimuleren</li> </ul>	0
Omvorming naar Wintereiken-Beukenbos	13.4 Douglas-Larix opstand <ul style="list-style-type: none"> <li>• open opstand van Douglas met inheems houtsoorten in ondergroei</li> <li>• struweelvorming</li> </ul>	5 - 15
	<p>■ PROCESINDICATOREN</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• afspraak over open structuur van bos</li> </ul>	
Gemengd naald-loofbos	13.2 Wintereiken-Beuken opstand <ul style="list-style-type: none"> <li>• inheemse boomsoorten veelal van gelijke jaarklasse</li> </ul>	15 - 50
	<p>■ PROCESINDICATOREN</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• kenmerkend voor struweelfase: vogels als tuinfluiter, fitts en tijtjaf</li> </ul>	
Overgang naar Wintereiken-Beukenbos	2.6 Wintereiken-Beukenbos middenfase <ul style="list-style-type: none"> <li>• bos met een struweel van inheems hout</li> <li>• in boomlaag nog klein aantal Douglas-sparren aanwezig</li> </ul>	25 - 50
	<p>■ PROCESINDICATOREN</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• dood hout neemt toe</li> <li>• kenmerkende vogels voor deze fase zijn holenbroeders zoals draaihals, grote bonte specht, groene specht en gekraagde roodstaart</li> </ul>	
Wintereiken-Beukenbos	2.6 Wintereiken-Beukenbos eindfase <ul style="list-style-type: none"> <li>• volledig inheems bos met goed ontwikkelde ondergroei, struweel- en boomlaag</li> </ul>	50 - 100

Allerlei praktische vragen rond het thema doeltoeuwijzing komen op. Binnen welke termijn is het mogelijk om tot een gewenste doeltypenkaart te komen? Wat gebeurt er als gebiedsvisies in het verleden redelijk vrijblijvend, zonder al te veel betrokkenheid van de bouseigenaren, zijn opgesteld?

### **Vergoedingensystematiek**

De vergoedingen zijn gebaseerd op normbedragen die voor iedereen hetzelfde zijn. De normen van Staatsbosbeheer zijn daarvoor als basis gehanteerd. Deze normen zijn wel ontdaan van organisatiespecifieke eigenschappen van Staatsbosbeheer. Onduidelijk is echter of deze normen ook voor andere eigendoms categorieën opgaan en wat daar de effecten van toepassing zullen zijn. Het IBN-DLO doet momenteel onderzoek naar normbepalende factoren (rapportage begin 1998).

Bij de berekeningen wordt een aantal kosten niet opgenomen:

- de eigenaarslasten, bijvoorbeeld waterschapslasten,
- kosten die niet met het terreinbeheer verbonden zijn.

In de laatste categorie vallen specialistische adviezen (door rentmeesters bijvoorbeeld), sturing, planning, controle, administratie, contractoverleg. De argumenten tegen opname in de berekeningen zijn niet meteen duidelijk. Om mee te kunnen doen in het Programma Beheer zullen juist deze kostenposten toenemen, met name bij kleine bouseigenaren. Bovendien vraagt deelname om investeringen in het kennisniveau. Alleen voor monitoring is een vergoeding opgenomen.

Een geheid discussiepunt is de rekenwijze voor bos met accent natuur. Een vergoeding tegen normkosten leidt tot een nauwe-

lijks hogere, en volgens sommigen zelfs lagere, vergoeding voor bos met accent natuur. Eigenaren zullen bij de overstap van multifunctioneel bos naar natuurbos te maken krijgen met omvormingskosten en inkomstderving. Op een deel van de bedrijven zal bij zo'n overstap de hoeveelheid vaste arbeid niet meer goed inzetbaar zijn.

Om een particulier op enige schaal om te laten schakelen naar bos met accent natuur, en daardoor de A-locaties te realiseren, is dus meer nodig dan normkosten. De evaluatie van de functiebeloning gaat hier verder op in (zie artikel Hekhuis, Van Wijk en Van Vliet, elders in dit nummer).

### **Effectiviteit en invoering instrumentarium Programma Beheer**

De functiebeloning, nog geen vier jaar geleden ingevoerd, is op het punt van efficiëntie en effectiviteit een duidelijke verbetering geweest ten opzichte ervan zijn voorganger, de Regeling Bijdragen Bos- en Landschapbouw. Ook de outputgerichtheid scoort redelijk positief. De vraag is of we er op deze punten op vooruit gaan, zeker omdat de regelingen elkaar met behoorlijke snelheid opvolgen:

- 1976 Beschikking Bosbijdragen
- 1989 Regeling Bijdragen Bos- en Landschapbouw
- 1994 Functiebeloning bos- en natuurterreinen
- 1999 Regeling Programma Beheer

Een aantal eigenaren werkt nog met bijdragen Bos- en landschapbouw, en kan de functiebeloning wellicht overslaan.

### **Discussiepunten samengevat**

1 De uitgangspunten van het Programma Beheer zijn "stu-

ren op hoofdlijnen, toetsen op resultaat (inclusief outputsturing)", en "gelijke monniken gelijke kappen". Zijn deze goed vertaald?

- 2 17 doelpakketten bos, waarvan 7 multifunctioneel, met bovendien tussendoelen bij langere ontwikkeltijden. Wat is de toepasbaarheid? Zijn er zoveel pakketten nodig?
- 3 Doeltoeuwijzing in gebiedsvisies. Is dat een goede basis? Geven de bestaande visies voldoende richting? Wat te doen met een beheerder die zijn doel niet kan of wil realiseren binnen het vastgestelde natuurdoel?
- 4 Beloning op basis van normkosten. Hoe zit het met de algemene geldigheid en effecten op verschillende eigendoms categorieën? Zijn kostenposten als waterschapslasten en strategische planning terecht niet meegenomen?
- 5 Budgetneutraliteit in alle onderdelen. Terecht?
- 6 De vergoeding van bos met accent natuur ten opzichte van multifunctioneel bos. Deze is nog onduidelijk. Hoeft met opbrengstenderving en omvormingskosten geen rekening gehouden te worden? Wat is een rechtvaardige vergoeding voor natuurbos? Wat geeft de juiste prikkel om over te schakelen?
- 7 Het Programma Beheer ten opzichte van voorgaande regelingen, in het bijzonder de functiebeloning. Is hij effectiever? En ook kosten-effectiever (rekening houdend met controle, aansturing e.d.)? Hoe moet de overgang verlopen? Kan invoering volgens planning per 1.1.1999?
- 8 De betrokkenheid van de bossector. Welke ideeën heeft hij voor verbetering en hoe worden die verwerkt?